

VERBAND BERNISCHER GEMEINDEN
BERNISCHE GEMEINDESCHREIBERINNEN UND GEMEINSCHREIBER
VERBAND BERNISCHER FINANZVERWALTER
VEREINIGUNG BERNISCHER BAUVERWALTER / BAUINSPEKTOREN

Info.ra@bve.be.ch

BVE
Reiterstrasse 11
3011 Bern

Bern, 14. Dezember 2006

Vernehmlassung zum Strassengesetz

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. September 2006 bieten Sie uns Gelegenheit, zum Entwurf des Strassengesetzes eine Vernehmlassung einreichen zu können. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen bestens.

Aus der Sicht der kommunalen Verbände ergeben sich zur Vorlage die folgenden Bemerkungen:

Zur Stossrichtung

Die kommunalen Verbände sind mit der Stossrichtung einverstanden. Die Entflechtung der Aufgaben und damit einhergehend der Finanzierungsverantwortung erscheint sinnvoll. Die neuen Instrumente werden – im Grundsatz – ebenfalls begrüsst. Die ausdrückliche Erwähnung der Partnerschaft erscheint angesichts der wichtigen Rolle der Regionen und Gemeinden wichtig. Trotz dieser positiven Gesamtbeurteilung ergeben sich aber grundlegende Vorbehalte, welche es aus der Sicht der kommunalen Verbände vor dem politischen Prozess noch auszuräumen gilt.

Die wesentlichen Vorbehalte beziehen sich auf die zum Teil noch zu wenig konsequente Trennung der Verantwortlichkeiten, auf die sehr unbestimmten Instrumente und auf die weitgehenden Delegationen an Regierung und Verwaltung. Zudem bedürfen die Finanzierungsfragen noch einer vertieften Auseinandersetzung (welche teilweise erst im Projekt FILAG 2010 möglich sein wird). Soweit die Stossrichtung in der Schaffung eines schlanken Gesetzes liegt, können sich die Verbände dieser Stossrichtung nur beschränkt anschliessen. Ohne gewisse Vertiefungen und Detaillierungen

und ohne Vorliegen der Ausführungsbestimmungen (Verordnung) ist die abschliessende politische und fachliche Bewertung der Vorlage kaum möglich.

Zu den einzelnen Artikeln

Art. 3 Bstb. a (Wirkungsziele)

Diese Formulierung erscheint als Gesetzestext unbefriedigend. Vorschlag: Ersatzlos streichen.

Art. 7 Abs. 3 (Kantonsstrassen)

Hier müsste verdeutlicht werden, was unter „peripher“ zu verstehen ist. Es kann nicht sein, dass einzelne Gemeinden mehrfach durch Kantonsstrassen erschlossen werden, während vergleichbare Gemeinden nur an ihrer Peripherie durch eine Kantonsstrasse erschlossen wird. Zur Gewährleistung der rechtsgleichen Behandlung und der Rechtssicherheit erscheint es unerlässlich, dass transparente Kriterien entwickelt werden, die in der Gesetzgebung Eingang finden (siehe die Bemerkungen zum Strassennetzplan).

Art. 8 Abs. 2 (Gemeindestrassen)

Das Gemeindegesetz zählt in Art. 2 alle „Gemeinden“ als gemeinderechtliche Körperschaften auf (lex specialis). Das Strassengesetz kann demnach ausschliesslich den Begriff „Gemeinden“ verwenden, die Erwähnung besonderer gemeinderechtlicher Körperschaften (hier der Unterabteilungen) erscheint nicht erforderlich.

Art. 10 Abs. 3: (Bestandteile)

Es erscheint unerlässlich, dass das Gesetz in den Grundzügen sagt, was unter „Bestandteil“ zu verstehen ist. Die Kommunalverbände gehen beispielsweise davon aus, dass sowohl die Gehwege (Trottoirs) wie auch die Infrastruktur der Strassenbeleuchtung zu den Bestandteilen der Strassen gehören.

Art. 11 (Änderung von Hoheit und Eigentum)

- Es erscheint nicht zwingend, dass je nach Ausgestaltung des Strassennetzplans das Eigentum automatisch an die neue Trägerschaft übergeht. Gerade in städtischen Gebieten entstehen durch die Eigentumsübertragung und die kantonale Strassenhoheit viele neue Schnittstellen. Hier sollten im Gesetz auch andere Modelle eröffnet gemacht werden (Beispielsweise Leistungsaufträge des Kanton an Gemeinden).
- Grundbuchliche Eintragungen und Änderungen sind immer sehr bürokratisch und teuer. Ist es nicht möglich, die Strassen nur noch in den amtlichen Registern als kantonal oder kommunal zu führen?

Art. 13 (Partnerschaft)

Die kommunalen Verbände unterstützen den prominenten Einbezug der Regionalkonferenzen, weisen aber darauf hin, dass es wohl recht lange gehen dürfte, bis das ganze Kantonsgebiet flächendeckend von Regionalkonferenzen „bewirtschaftet“ wird. Es

erscheint deshalb unerlässlich, dass – zumindest für eine Übergangszeit – im Gesetz ausgeführt wird, wer die regionalen Interessen bei Fehlen einer Regionalkonferenz wahrnimmt (wohl der Regionalplanungsverband und die RVK).

Art. 14 Abs. 1 (Verkehrsmanagement)

Aufgrund dieser Bestimmungen kann der Kanton weitestgehend für alle Strassen, also auch für Gemeindestrassen, ein Verkehrsmanagement vorsehen, was zwar für die Schnittstellen Kantons- / Gemeindestrassen wohl Sinn machen kann, weitergehend aber unter dem Aspekt einer klaren Aufgabenteilung heikel erscheint. Hier sind Schutzmechanismen einzubauen. Ohne wesentliche Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte der Gemeinden lehnen die kommunalen Verbände eine derart weitreichende und unbestimmte Vorschrift ab. Zudem sind klare Aussagen zu den Folgekosten bei aus dem Verkehrsmanagement fliessenden Aufwendungen der Gemeinden zu machen. Auch hier muss der Grundsatz „wer bestellt, bezahlt“ geltend.

Art. 22 Abs. 3 (Strassennetzplan)

Als Steuerungsinstrument wird der Strassennetzplan grundsätzlich positiv beurteilt. Der Strassennetzplan bestimmt, was Gemeinde- und was Kantonsstrasse ist. Weder aus dem Gesetz noch aus dem Vortrag werden die Kriterien der Zuweisung ersichtlich. Angesichts der weitestreichenden Auswirkungen kann die Katze nicht im Sack gekauft werden. Es kann nicht sein, dass der Kanton ohne wenn und aber einseitig und hoheitlich bestimmen kann, gewisse Kantonsstrassen an die Gemeinden abzugeben. Hier muss das Verfahren formalisiert werden. Klare Kriterien müssen für Gleichbehandlung und Rechtssicherheit sorgen.

Art. 24 mit Variante (Beschluss und Wirkung)

Aufgrund eher technischer Überlegungen wäre es sachgerecht, hier den Regierungsrat zum Beschluss über den Strassennetzplan zu ermächtigen. Allerdings bedürfen die meisten Strassenprojekte von einigermaßen grosser Bedeutung der Zustimmung des Grossen Rates (Beschluss der Kredite). Dies und auch der Umstand, dass die Zuweisung einer Strasse an den Kanton oder an die Gemeinde ebenfalls über den Strassennetzplan läuft, spricht für die Zuständigkeit des Grossen Rates. Diese Frage kann im Übrigen erst dann schlüssig beantwortet werden, wenn die Formalien und die Kriterien bekannt sind (siehe die Bemerkungen zu Art. 22 Abs. 3)

Art. 36 Abs. 2 (Verantwortung für Bau, Betrieb und Unterhalt)

Auch hier muss die Entflechtung umfassen erfolgen. Die diesbezügliche Verantwortung liegt deshalb auch beim Kanton. Das Gesetz ist entsprechend anzupassen. Der Kanton kann soweit sinnvoll diese Leistungen bei den Gemeinden einkaufen (Leistungsvertrag).

Art. 38 und 39, je Absatz 3 (Unterhaltsstandard)

„...oder wenn das aus Gründen der Sicherheit mit verhältnismässigem Aufwand nicht möglich ist.“ Dieser Satz „geht nicht auf“: Es sollen wohl zwei Fälle im Gesetz verankert werden, in welchen auf den Winterdienst verzichtet werden kann. Der erste Fall

ist klar (wenn das öffentliche Interesse die Offenhaltung nicht erfordert). Der zweite Fall müsste geklärt werden. Geht es darum, die Offenhaltung dann einzuschränken, wenn die Öffnung der Strasse mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden wäre? Wieso wird hier die Sicherheit erwähnt? (geht es hier z.B. um die Lawingengefahr?). Ev. könnte der zweite Teil des Satzes wie folgt formuliert werden: „... oder wenn die Gewährleistung der Sicherheit nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist.“

Art. 42 bis 44 (Velorouten)

Es erscheint sinnvoll, wenn auch bei den Velorouten die Aufgaben (und damit auch die Finanzierungsverantwortung) möglichst klar zwischen Kanton und Gemeinden getrennt werden. In Art. 42 Abs. 2 Bstb. c wird dieser Grundsatz durchbrochen, indem der Kanton wichtige Velorouten auf Gemeinde- und Privatstrassen *festlegen* kann. In Art. 43 Abs. 1 fehlen diese Velorouten, woraus geschlossen werden muss, die Finanzierungsverantwortung obliege den Gemeinden. In Art. 57 Abs. 1 wird ausgeführt, für diese Velorouten (vom Kanton verordnet, in der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit der Gemeinden liegend) könnten Beiträge an Investitionen geleistet werden. Hier wird der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz durchbrochen. Wenn der Kanton auf kommunalen Strassen Velorouten festlegen kann, muss er auch die damit verbundenen Investitionen abgelden. Eine Kann-Bestimmung ist inakzeptabel. Art. 42 Abs. 2 Bstb. c ist zur Gewährleistung einer konsequenten Aufgabenteilung (immer mit einhergehender Finanzierungsverantwortung) ersatzlos zu streichen.

Art. 48 (Mittelverteilung)

Höhe der Abgeltung: Der im Rahmen des vorliegenden Entwurfs unternommene Versuch, den Anspruch der Gemeinden für ihren Strassenunterhalt zu abstrahieren (Anteil LSVA, Anteil Motorfahrzeugsteuererträge) zeigt eindrücklich, wie bescheiden sich die Abgeltung im Verhältnis zu den „Strassenerträgen“ heute darstellt. Im Gegensatz zu Bund und Kantonen weisen die Gemeinden nach wie vor eine riesige Unterdeckung (um die 90%) aus. Die kommunalen Verbände vertreten die Auffassung, hier würden die Gemeinden zu kurz kommen. Sie behalten sich vor, dieses Thema im Rahmen der Globalbilanz von FILAG 2010 auf die Traktandenliste zu setzen. Diese Haltung stellt keinen Widerspruch zur Forderung nach möglichst weitgehender Aufhebung der diesbezüglichen Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden dar. Im Rahmen der FILAG 2010-Globalbilanz sind die Ansprüche der Gemeinden auf Strassengelder entsprechend anzurechnen.

Bemessung der Abgeltung: Während gegen die Festschreibung des LSVA-Anteils der Gemeinden im Gesetz (als Übergangslösung bis zum Inkrafttreten von FILAG 2010) nichts einzuwenden ist, erscheinen die 4% Anteil an den Motorfahrzeugsteuererträgen eher etwas nebulös. Die Tabelle (Vortrag Seite 14) enthält Annahmen, die nicht ohne weiteres so nachvollzogen werden können. Die gewählten Zahlenbeispiele sind sehr zufällig, es könnten auch ganz andere Grössenordnungen (z.B. könnten die Investitionsbeiträge der Gemeinden an den Kanton auch 30 Mio. betragen). Es wäre zu prüfen, ob der LSVA-Anteil um die heute den Gemeinden zusätzlich zugewendeten Mittel erhöht werden soll, damit nicht noch eine zweite Bezugsgrösse (wie der vorgesehene Anteil an den Motorfahrzeugsteuern) herangezogen werden muss. Zur Verteilung der Beiträge auf die Gemeinden soll nach den Ausführungen des Vortrags auf den Ist-Zustand abgestellt werden, was auch in der Ecoplan-Studie vorgeschlagen

wird. Die kommunalen Verbände können sich diesem Vorschlag anschliessen, auch wenn nicht alle Gemeinden mit dieser Lösung zufrieden sein werden. Letztlich muss der Kanton entscheiden, wie diese Mittel zu verteilen sind.

Aufhebung der Finanzströme: Im Rahmen der Projektarbeiten zu FILAG 2010 wird anzustreben sein, die Finanzströme Kanton – Gemeinden insgesamt zu kappen. Soweit im FILAG weiterhin die Unterstützung besonders belasteter Gemeinden vorgesehen ist, könnte der für diese Gemeinden wegfallende Teil an Strassenunterhaltsbeiträgen über den direkten Finanzausgleich (immer noch nach Strassenlänge) erfolgen. Modellrechnungen werden einen transparenten Prozess unterstützen müssen, damit am Schluss alle Gemeinden mit der neuen Ordnung leben können.

Art. 57 (Staatsbeiträge an Velorouten)

Hier gilt das zu Art. 22 – 44 ausgeführte. Sollten hier tatsächlich Staatsbeiträge fließen, wäre eine Pauschalabgeltung (Normkostenabgeltung) einer Abgeltung an effektive Kosten vorzuziehen. Der administrative Aufwand ist möglich klein zu halten.

Art. 58 (Beiträge an Wanderwege)

Auch hier wäre eine Abgeltung von Normkosten einer Abgeltung von effektiven Kosten vorzuziehen.

Art. 67 (Werkleitungen)

Hier müssten die Schnittstellen Kanton – Gemeinden (in der Regel Eigentümer der Werkleitungen) noch genauer unter die Lupe genommen werden. Die Formulierung, wonach sämtliche Kosten jeweils von den Werkeigentümern übernommen werden muss, erscheint sehr apodiktisch und müsste wohl noch etwas relativiert werden.

Art. 74 (Strassenabstände)

Die heute geltende Regelung der Strassenabstände hat sich über die Jahre bewährt und hat namentlich in zahlreiche Gemeindebaureglemente Eingang gefunden. Es macht keinen Sinn, wenn nun im weitgehend überbauten Siedlungsgebiet beim Füllen von Baulücken andere Abstandsvorschriften gelten sollen. Die Gemeinden sind nach wie vor frei, in ihren Baureglementen für bestehende prägnante Baufluchten, Orts- und Strukturgebiete und dergleichen besondere Abstandsvorschriften zu erlassen. Die Begründung der vorgesehenen Änderung mag nicht zu überzeugen. Die kommunalen Verbände verlangen, dass an der geltenden Ordnung festgehalten wird.

Art. 79 Abs. 1 Bstb. g und h, Abs. 2 (Ausführungsbestimmungen)

Art. 79 Abs. 1 Bstb. g muss auf die Kantonsstrassen beschränkt werden, soll die angepriesene Trennung der kantonalen und der kommunalen Verantwortung Tatsache werden. Es geht nicht an, dass hier der Kanton durch die Hintertür Vorgaben machen kann. Auch bei den Fuss- und Wanderwegen (Bstb. h) erscheinen regierungsrätliche Ausführungsbestimmungen unter diesem Gesichtspunkt problematisch und werden von den kommunalen Verbänden abgelehnt. Problematisch erscheint auch die in Abs.

2 vorgesehene Möglichkeit, den Erlass der Ausführungsbestimmungen an die zuständige Direktion delegieren zu können. Diese Delegationsmöglichkeit geht zu weit.

Öffentliche Beleuchtung

Bereits bei den Vorarbeiten zum heute geltenden FILAG wurde seitens der Gemeinden immer wieder darauf hingewiesen, bei der öffentlichen Beleuchtung im Staatsstrassenbereich müssten die Gemeinden zu viel bezahlen. Im Rahmen des neuen Strassengesetzes muss klar geregelt werden, dass jeder Strasseneigentümer die Beleuchtungskosten umfassend tragen muss. Soweit die Gemeinden im Auftrag des Kantons hier Leistungen erbringen, müssen die Kosten voll abgegolten werden.

Problematik der Städte

Die kommunalen Verbände nehmen mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Kanton bereit ist, die gegenüber den Städten bestehenden „Altlasten“ (viele städtische Strassen wären von deren Bedeutung her eigentlich Kantonsstrassen) zu „sanieren“. Bei diesem Vorhaben ist auf die Bedürfnisse und Befindlichkeiten der Städte Rücksicht zu nehmen. Die kommunalen Verbände verweisen auf die diesbezüglichen Eingaben der Städte. Wie bereits vorne angeführt, wären Modelle zu prüfen, in welchen das Eigentum und die Strassenhoheit bei den Städten bleiben würden, während der Kanton für diese Strassen einen Leistungsauftrag – mit Vorgaben – und entsprechender Abgeltung abschliessen würde. Es versteht sich von selbst, dass die Finanzierung dieser Altlast im Gesamtsaldo von FILAG 2010 nicht angerechnet werden darf. Es kann nicht sein, dass diese Aufwendungen, welche der Kanton seit langer Zeit tragen müsste, den Gemeinden angelastet werden.

Wir bitten Sie höflich, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Verband Bernischer Gemeinden
L. Hess, Präsident

Bernische Gemeindeschreiberinnen und Gemeindeschreiber
St. Ochsenbein, Präsident

Verband Bernischer Finanzverwalter
D. Bichsel, Präsident

Vereinigung Bernischer Bauverwalter / Bauinspektoren
A. Jäggi, Präsident